

MINISTERSTWO FINANSÓW

PIERWSZY PAKIET REFORM DLA KONSOLIDACJI
FINANSÓW PUBLICZNYCH

—

PROPOZYCJE DLA PREZYDENTA RP

2 MARCA 2010

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Pierwszy pakiet reform – propozycje dla Prezydenta RP	5
2a. Ustawa o stabilności finansów publicznych - wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych	5
2b. Włączenie funkcjonariuszy i żołnierzy do powszechnego systemu emerytalnego	10
2c. Uspójnienie wymiaru rent z wymiarem emerytur.....	14
2d. Odsztywnienie wydatków publicznych.....	17
3. Skutki dla finansów publicznych	20

1. Wstęp

Przedstawiony miesiąc temu przez Premiera Rządu - Pana Donalda Tuska - Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów Publicznych na lata 2010-2011, stanowi plan działań i zobowiązania dla Rządu na drugą część kadencji. Efekty realizacji tych zobowiązań są jednak o wiele istotniejsze, gdyż sięgają horyzontu czasowego najbliższych kilkunastu lat.

Zgodnie z Planem Rozwoju i Konsolidacji Finansów Publicznych założenia do zmian legislacyjnych dla zaproponowanych w Planie projektów zostaną przyjęte przez Radę Ministrów do końca I półrocza 2010, co daje szansę na ich wejście w życie jeszcze w tym roku. Jest to jednak zadanie nie tylko dla Rządu, ale także dla Parlamentu i Prezydenta. Dlatego Rząd będzie dążył do uzyskania jak najwcześniejszego poparcia tych instytucji dla reform, co ułatwi i przyspieszy proces legislacyjny.

Mimo, że Polska – dzięki oszczędnościowym działaniom rządu z 2008 i 2009 roku - wychodzi z kryzysu światowego znacznie mniej zagrożona kryzysem finansów publicznych niż wiele innych krajów OECD, prezentowane poniżej zmiany są niezbędne dla rozwiązania pokryzysowego problemu wysokiego deficytu finansów publicznych i rosnącego długu publicznego.

Przekroczenie kolejnych progów ostrożnościowych relacji długu publicznego do PKB wiązałoby się z koniecznością podjęcia coraz dalej idących działań sanacyjnych, które byłyby bardzo dotkliwe dla społeczeństwa, gdyż mogłyby wymagać drastycznego i nagłego zmniejszenia wydatków socjalnych oraz zwiększenia obciążeń podatkowych. Rząd jest jednak zdeterminowany podjąć działania, które zapobiegą wystąpieniu takiego scenariusza. Potrzebuje wsparcia innych uczestników procesu legislacyjnego – posłów, senatorów i Prezydenta.

Konieczne jest jak najszybsze przygotowanie i wprowadzenie niezbędnych reform finansów publicznych, które w pierwszej kolejności doprowadzą do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a następnie stworzą przestrzeń dla zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych. Niestety, ze względu na zaniechania lat ubiegłych i ustawowe konsekwencje przekroczenia przez dług publiczny kolejnych progów ostrożnościowych,

reform tych nie można odkładać w czasie i muszą być one rozpoczęte jak najszybciej. Realizacja wiarygodnej konsolidacji fiskalnej i wiążąca się z tym perspektywa zbudowania zdrowych fundamentów długofalowego i stabilnego wzrostu gospodarczego, powinny przyczynić się do przyspieszenia ożywienia, w tym wzrostu aktywności inwestycyjnej i obniżenia kosztów jej finansowania. Z drugiej strony kłopoty Grecji i ryzyka związane z koniecznością ich rozwiązania powinny powodować, że bez zbędnych dyskusji politycznych, jak najszybciej trzeba wprowadzić proponowane zmiany.

Kluczowe dla wiarygodności przedstawionej strategii konsolidacji będzie wzmocnienie jej ram instytucjonalnych. W tym celu rząd zaproponuje wprowadzenie nowych rozwiązań, w tym reguł fiskalnych, koncentrujących się na stronie wydatkowej sektora finansów publicznych oraz wzmocnionych działaniami uzupełniającymi. Trwałość tych rozwiązań powinna być zapewniona przez ich umocowanie w polskim ustawodawstwie, a efektywność zwiększona poprzez ich wkomponowanie w wiążące plany wieloletnie. Działania te zapewnią stabilność finansów publicznych w średnim i długim okresie poprzez utrzymanie deficytu strukturalnego finansów publicznych na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Będzie to równocześnie spójne z obniżeniem deficytu sektora finansów publicznych poniżej poziomu 3% PKB, co pozwoli na zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu.

Plan konsolidacji finansów publicznych obejmuje wzmocnienie instytucjonalnych ram organizacji finansów publicznych, odsztywnienie wydatków publicznych i dokończenie reformy emerytalnej, poszerzenie bazy podatkowej i prywatyzację. Poniżej przedstawiamy pierwszy pakiet reform, których poparcie przez odpowiedzialne siły polityczne powinno być naturalne i niekontrowersyjne, gdyż realizują one nakreślone powyżej cele, znane i szeroko popierane przez ekspertów i społeczeństwo.

2. Pierwszy pakiet reform – propozycje dla Prezydenta RP

2a. Ustawa o stabilności finansów publicznych - wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych

Uzasadnienie

Doświadczenia w funkcjonowaniu istniejących ram instytucjonalnych finansów publicznych pokazują, że ramy te są wciąż niewystarczające i należy je wzmocnić. Rząd proponuje zatem wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych.

Nowa główna reguła budżetowa powinna mieć walor czasowej uniwersalności rozumiany jako antycykliczność. Nie chodzi o to by ona nas „wyciągnęła” ze zbyt dużego deficytu i odwróciła tendencję rosnącego długu publicznego, gdyż jej zadaniem powinno być stabilizowanie długu publicznego na bezpiecznym poziomie i niedopuszczenie by kłopoty, z którymi Polska boryka się dziś mogły się, powtórzyć. Reguła powinna być prosta, łatwa do monitorowania, silnie umocowana prawnie i obejmująca możliwie szeroki agregat wydatków. Wcześniej jednak obowiązywać zaczęła reguła doraźna, tworząca warunki wejścia w życie reguły docelowej. Dodatkowo rząd proponuje wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prewencyjnych i korygujących wymuszających większą odpowiedzialność i dyscyplinę finansów publicznych.

Osiągnięcie trwałej stabilności finansów publicznych

Wprowadzenie reguły docelowej ma na celu osiągnięcie trwałej stabilności finansów publicznych poprzez obniżenie, a następnie stabilizację deficytu strukturalnego finansów publicznych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO – medium-term objective)¹. Zgodnie ze zreformowanym w 2005 r. Paktem Stabilności i Wzrostu² średniookresowy cel budżetowy powinien być określony w taki sposób by zapewnił realizację trzech celów. Po pierwsze powinien zapewnić odpowiedni margines bezpieczeństwa przed

¹ Taki poziom deficytu strukturalnego jest spójny z nominalnym deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie poniżej 3% w okresie całego cyklu koniunkturalnego. Zgodnie z Zarządzeniem Rady nr 1466/97 dotyczącego wzmocnienia nadzoru sytuacji budżetowej i nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej średniookresowy cel budżetowy powinien być określony w ujęciu uwzględniającym wahania cykliczne, po uwzględnieniu działań tymczasowych i jednorazowych.

² Konkluzje Prezydencji z Rady Europejskiej w dniach 22-23 marca 2005 r. w sprawie poprawy stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu.

przekroczeniem 3% limitu dla deficytu w ujęciu nominalnym. Po drugie osiągnięcie celu średniookresowego jest spójne z dążeniem do zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych. W końcu, dzięki powyższym, osiągnięcie celu pozwala na elastyczne kształtowanie budżetu, w szczególności uwzględnianie potrzeb w zakresie inwestycji publicznych.

Średniookresowy cel budżetowy został określony przez Polskę w 2006 r. w kolejnej z Aktualizacji Programu Konwergencji. Stanowi on jednocześnie zobowiązanie Polski do jego osiągnięcia. Ograniczenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych do – określonego w Programie Konwergencji – poziomu *średniookresowego celu budżetowego*, zgodnego ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z Paktu Stabilności i Wzrostu, będzie chronić przed przekroczeniem przez nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych progu 3% PKB, nawet w czasach dekoniunktury, a jednocześnie zwiększy pole manewru dla kształtowania polityki budżetowej.

Powinno to zapewnić nieskrępowane działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, nakierowane na zmniejszenie wahań cyklicznych w gospodarce oraz sprzyjać utrzymaniu długu publicznego na bezpiecznym poziomie. Stabilność fiskalna jako integralna część stabilności makroekonomicznej powinna tworzyć sprzyjające warunki do podnoszenia tempa wzrostu potencjalnego PKB.

Uzupełnienie i wzmocnienie istniejących obecnie ram instytucjonalnych

Rząd proponuje uzupełnienie istniejących obecnie ram instytucjonalnych dla prowadzenia polityki fiskalnej w Polsce poprzez wprowadzenie reguł wydatkowych (pierwszej o charakterze tymczasowym, zmniejszającej deficyt strukturalny do poziomu pożądanego, czyli średniookresowego celu, i drugiej, docelowej, służącej stabilizowaniu deficytu na nowym poziomie) oraz innych mechanizmów i zasad dotyczących strony wydatkowej sektora finansów publicznych. Projektowane zmiany ustawowe będą instrumentem poprawy wyniku sektora finansów publicznych, odpowiedzialności i dyscypliny fiskalnej w sensie makroekonomicznym. Nowe ramy instytucjonalne będą wspierać przejrzystość realizowanej polityki fiskalnej poprzez jasne określenie sposobów osiągania nakreślonych powyżej celów oraz dostarczą wsparcia dla planowanej konsolidacji fiskalnej przez wzmocnienie wiarygodności polityki fiskalnej i zwiększenie odpowiedzialności władz gospodarczych. Istotnym elementem powyższych rozwiązań będzie wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych (doraźnej i docelowej) wraz z przedstawieniem klarownych mechanizmów

monitorowania i egzekwowania ich wypełniania. Dodatkowym elementem będzie wskaźnik zmniejszania relacji wydatków publicznych do PKB.

Wzrost wydatków o 1 % w ujęciu realnym

W przypadku reguły wydatkowej służącej obniżeniu deficytu strukturalnego, konieczne będzie bardzo silne ograniczenie wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne, oraz silne ograniczenie powstawania nowych takich ustaw. Wzrost tych wydatków w najbliższych latach nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym. By stworzyć jednak przestrzeń do dalszego zwiększania wydatków o charakterze rozwojowym, w tym przeznaczonych na współfinansowanie projektów unijnych, konieczne jest dalsze „odsztynianie” dzisiejszej struktury wydatków publicznych (jego elementem jest propozycja 2d). Pozwoli to na lepsze wykorzystywanie instrumentu polityki gospodarczej jakim jest budżet państwa. Szczegółowy katalog wydatków objętych regułą określony zostanie w założeniach do projektu ustawy. Dynamika wzrost tych wydatków określany byłby zatem formułą:

$$W_{rd} = [(CPI + 1) - 100] * 100\%$$

Reguła docelowa

Reguła docelowa, stabilizująca deficyt strukturalny na docelowym poziomie, powinna obejmować możliwie szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych, dzięki czemu zapewni wystarczający stopień swobody w kształtowaniu poszczególnych składowych ogólnego agregatu. Będzie ona miała charakter antycykliczny, będzie oparta w części realnej na wroście gospodarczym w pięcioletnim okresie referencyjnym, a w części nominalnej na celu inflacyjnym. Dodatkowo zaproponuje się dodatkowy element zmniejszania relacji wydatków publicznych do PKB do poziomu poniżej 40% w przeciągu kilku lat (maksimum 8 lat od włączenia reguły docelowej), co pozwoliłoby na dalsze zmniejszanie obciążeń fiskalnych. Formuła reguły wydatkowej określająca dynamikę wzrostu wydatków objętych tą regułą będzie następująca:

$$W_{rf} = f(PKB^*, \pi_{NBP}) - a$$

gdzie:

PKB* - średnia dynamika wzrostu gospodarczego w okresie referencyjnym.

π_{NBP} – cel inflacyjny.

a – określany corocznie w ustawie budżetowej, do momentu osiągnięcia relacji wydatków publicznych do PKB poniżej 40%, wskaźnik zmniejszania tej relacji, przy czym zakłada się, że a jest większe od 1,5%, co ma zapewnić odpowiednie tempo zmniejszania relacji wydatków publicznych do PKB.

Wzmocnienie odpowiedzialności i dyscypliny finansów publicznych poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prewencyjnych i korygujących

Wzmocnienie samodyscypliny fiskalnej dysponentów budżetowych, a także autorów rozwiązań prawnych generujących trwałe i sztywne wydatki budżetowe - poprzez zdefiniowanie katalogu odpowiednich mechanizmów prewencyjnych i korygujących. Te pierwsze będą dotyczyły stosowania procedur weryfikacji oceny skutków finansowych aktów prawnych jeszcze na etapie ich powstawania. Zakłada się, że projektodawca określi skutki finansowe na kilka lat w przód (do 10 lat), dzięki czemu możliwa będzie ich weryfikacja, ale także lepsze planowanie budżetowe. Wieloletnie plany finansów publicznych, wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych, wymagają dodatkowych instrumentów planowania takich wydatków i ten mechanizm jest, obok budżetu zadaniowego, takim instrumentem. W drugim przypadku – mechanizmów korygujących chodzi o zapewnienie odpowiedniego zachowania dysponentów budżetowych już w trakcie obowiązywania aktu prawnego, polegającego na przestrzeganiu wyznaczonego limitu kwotowego wydatków wynikających z danego aktu prawnego wprowadzonego po 1 stycznia 2011 r. i określeniu konsekwencji jego przekroczenia. Mechanizmy takie będą powodowały stopniowe „odsztynwienie” wydatków publicznych, sprzyjające zwiększaniu udziału wydatków rozwojowych.

W efekcie powyższych działań nastąpi wyjście z procedury nadmiernego deficytu i spełnienie kryterium fiskalnego Traktatu z Maastricht określonego w Protokole załączonym do Traktatu (Protokół nr 21 w sprawie kryteriów konwergencji). Jednocześnie nastąpi zmniejszenie, a następnie ustabilizowanie długu publicznego w relacji do PKB. Zapewnienie nieskrępowanego działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, nakierowanych na zmniejszenie wahań cyklicznych w gospodarce, pomoże jeszcze lepiej poradzić sobie gospodarce polskiej podczas przyszłych wahań koniunktury. Nastąpi także poprawa wieloletniego planowania budżetowego, zwiększy się przewidywalność polityki budżetowej,

a tym samym jej wiarygodność. Wpłynie to na korzystniejsze postrzeganie Polski przez inwestorów zagranicznych z wszelkimi tego pozytywnymi konsekwencjami.

2b. Włączenie funkcjonariuszy i żołnierzy do powszechnego systemu emerytalnego

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązującymi przepisami funkcjonariusze Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Więziennej oraz żołnierze zawodowi są objęci zaopatrzeniem emerytalnym, a więc systemem całkowicie odmiennym od systemu powszechnego. Różnica polega przede wszystkim tym, że nie opłacają oni składek, a ich wiek emerytalny jest znacznie niższy od powszechnie obowiązującego.

W myśl przepisów emerytura przysługuje żołnierzowi zawodowemu i funkcjonariuszowi, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby. Otrzymuje wówczas 40 % podstawy wymiaru emerytury, którą stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Kwota emerytury bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych nie może przekroczyć 75 % podstawy wymiaru emerytury. W przypadku zwiększenia emerytury (emeryturę podwyższa się o 15 % podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą) kwota emerytury nie może przekroczyć 80 % podstawy wymiaru emerytury.

Powyższe uprawnienia wynikają z:

- ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.).

Ujednolicenie przepisów regulujących ubezpieczenie społeczne.

Objęcie funkcjonariuszy i żołnierzy rozpoczynających służbę od 1 stycznia 2012r. powszechnym systemem emerytalnym, rentowym i chorobowym zachęci doświadczonych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych do dłuższej służby oraz przekwalifikowania zawodowego już w trakcie służby. W efekcie nastąpi wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zwiększenie zatrudnienia.

Powyższe wymaga nowelizacji w szczególności:

- ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.),
- ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227),
- ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Świadczenia wynikające ze zdarzeń związanych z pełnioną służbą, w tym renty wypadkowe i część świadczeń rentowych pozostaną objęte obecnymi uregulowaniami. Natomiast ujednolicone zostaną zasady orzecznictwa rentowego i chorobowego z powszechnym systemem ubezpieczenia rentowego i chorobowego.

Powyższe wymaga nowelizacji w szczególności:

- ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego,

Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.),

- ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227),
- ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

Uwzględnienie szczególnych warunków służby

Nowe regulacje będą uwzględniały szczególne warunki służby, które przewidują także obecnie funkcjonujące przepisy, a więc będą miały na względzie służbę pełnioną bezpośrednio m.in.:

- w charakterze nurków i pływaczów oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu,
- w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach,
- w składzie załóg nawodnych jednostek pływających,
- w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,
- w służbie wywiadowczej za granicą.

Program przekwalifikowania

Skierowane zostaną dodatkowe środki finansowe na program przekwalifikowania zawodowego dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, którzy osiągnęli 45 rok życia oraz wprowadzony zostanie we współpracy z ZUS monitoring funkcjonowania programu.

Funkcjonowanie tego systemu będzie szczególnie istotne po roku 2030, kiedy pierwsze roczniki funkcjonariuszy i żołnierzy zostaną objęte zasadami powszechnego systemu emerytalnego.

Osiągnięcie trwałej stabilności finansów publicznych

Uregulowanie systemu emerytalnego, rentowego i chorobowego służb mundurowych w znacznym stopniu zmniejszy obciążenie finansów publicznych. Oszczędności dla finansów

publicznych, pojawiają się głównie po roku 2020 r., a w 2060 r. wyniosą one nawet 16–17 mld (w cenach z 2009 r.).

Wygaszenie systemu zabezpieczenia emerytalnego służb mundurowych nastąpi do roku 2040 (w tym roku przejdzie na emeryturę ostatni ubezpieczony w obecnym systemie).

W poniższej tabeli zaprezentowane są skutki finansowe proponowanych rozwiązań.

Skutki finansowe (koszty z minusem, oszczędności z plusem) włączenia funkcjonariuszy i żołnierzy rozpoczynających służbę od 1 stycznia 2012 r. do powszechnego systemu emerytalnego, rentowego i chorobowego w cenach 2009 (w mln zł)

	Razem		Objęcie funkcjonariuszy i żołnierzy zasadami powszechnego systemu emerytalnego		Objęcie funkcjonariuszy i żołnierzy powszechnym system rentowym	Objęcie funkcjonariuszy i żołnierzy powszechnym ubezpieczeniem chorobowym	Dodatkowy program przekwalifikowania zawodowego funkcjonariuszy i żołnierzy
	Wg metodologii ESA 95	Wg metodologii krajowej	Łącznie wg metodologii ESA 95 (OFE poza SFP)	Łącznie wg metodologii krajowej (OFE w SFP)			
2012	-26	4	-29	0	1	2	0
2013	48	12	-59	0	7	5	0
2014	-71	24	-95	0	17	8	0
2015	-93	44	-136	0	33	11	0
2016	-112	71	-184	0	57	15	-1
2017	-128	108	-237	0	90	20	-1
2018	-139	157	-295	0	133	25	-1
2019	-146	214	-360	0	186	30	-2
2020	-138	283	-421	0	251	35	-3
2025	82	886	-804	0	835	67	-16
2030	897	2 193	-1 082	213	1923	108	-51
2035	-267	1 638	-351	1 554	b.d.	158	-75
2040	1 935	4 577	1 786	4 427	b.d.	220	-70
2045	5 307	8 741	5 084	8 517	b.d.	294	-70
2050	9 434	13 261	9 135	12 963	b.d.	369	-70
2055	13 394	15 699	13 055	15 359	b.d.	409	-70
2060	17 129	16 237	16 757	15 865	b.d.	441	-70

* Założono, że dodatkowym programem przekwalifikowania zawodowego byłoby objęcie wszyscy funkcjonariusze i żołnierze, którzy rozpoczną służbę od 1 stycznia 2012 r. osiągają wiek 45 lat, a wydatki na przekwalifikowanie jednego funkcjonariusza wyniosłyby 10 tys. zł.

2c. Uspójnienie wymiaru rent z wymiarem emerytur

Uzasadnienie

Wprowadzenia nowego systemu naliczania rent z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., powiązanego z wysokością odprowadzanych składek, ma na celu ujednoczenie zasad naliczania rent z zasadami naliczania emerytur w nowym systemie emerytalnym. Jest to element dokończenia reformy emerytalnej wprowadzonej 10 lat temu.

Wprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych całkowicie zmieniła koncepcję świadczenia emerytalnego. Obowiązująca w starym systemie emerytalnym „zasada zdefiniowanego świadczenia” dotyczy osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., oraz osób które urodziły się po 31 grudnia 1948 r., o ile warunki do emerytury spełnią w określonym ustawowo terminie. W przypadku pozostałych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. obowiązuje „zasada zdefiniowanej składki” na ubezpieczenie emerytalne, a wysokość emerytury zależy od wieku przejścia na emeryturę oraz kwoty składek wpłaconych w całym okresie aktywności zawodowej. Emerytura obliczona zgodnie z nową formułą jest równa kwocie uzyskanej w wyniku podzielenia podstawy obliczenia (tj. sumy zwaloryzowanej kwoty kapitału początkowego obliczonego za staż ubezpieczeniowy przed 1999 r. oraz zwaloryzowanej kwoty składek emerytalnych wpłaconych po 1998 r.) przez średnie dalsze trwanie życia przewidywane dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę.

Jednakże reforma systemu emerytalnego pominęła zasady obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy. W efekcie algorytm wyliczania tych świadczeń jest dla wszystkich ubezpieczonych jednakowy, czyli taki jaki stosuje się przy obliczaniu emerytury w tzw. starym systemie emerytalnym, z tą różnicą, że w wymiarze renty oprócz okresów składkowych i nieskładkowych mogą być uwzględnione także tzw. okresy hipotetyczne, uzupełniające staż ubezpieczeniowy brakujący do pełnych 25 lat.

Modyfikacja podstawy obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy

Podstawą obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 1948 r. będzie suma zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, zapisanych na koncie ubezpieczonego prowadzonym przez Zakład

Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku osób, które są członkami otwartych funduszy emerytalnych, kwota składek na ubezpieczenie emerytalne podlegałyby podwyższeniu współczynnikiem korygującym 19,52/12,22, stanowiącym relację pełnej wysokości składki emerytalnej, wynoszącej 19,52 % podstawy wymiaru, do wysokości składki emerytalnej, która jest zapisana na koncie ubezpieczonego.

Efektom przyjęcia jednakowej podstawy obliczenia emerytur i rent dla urodzonych po 1948 r., będzie zachowanie relacji wysokości świadczeń emerytalnych do wysokości świadczeń rentowych, tzn. nie dojdzie do sytuacji że świadczenie rentowe jest znacznie wyższe od przyszłej emerytury.

Wymagana jest zmiana przede wszystkim ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

Zmiana metody obliczania wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy

Wysokość renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy obliczona nową metodą będzie równa kwocie uzyskanej przez podzielenie kapitału zapisanego na indywidualnym koncie ubezpieczonego przez dalsze trwanie życia osoby w wieku np. 60 lat. Jest to metoda analogiczna do metody wyliczania świadczenia emerytalnego.

Wymagana jest zmiana przede wszystkim ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

Zachowanie obecnie obowiązujących zasad gwarantowania wypłaty świadczenia w minimalnej wysokości

W przypadku rent obliczonych według nowej formuły będzie zachowana obowiązująca zasada gwarantowania wypłaty świadczenia w co najmniej minimalnej wysokości. Zatem jeżeli po obliczeniu renty okaże się, że jest ona niższa od kwoty minimalnej renty, o której mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227), renta będzie podwyższana do gwarantowanej, minimalnej wysokości.

Wymagana jest zmiana przede wszystkim ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).

Poprawa stabilności finansów ubezpieczeń społecznych

Wprowadzenie nowego wymiaru rent może poprawić stabilność finansową systemu ubezpieczeń społecznych poprzez dostosowanie wysokości świadczeń do kwoty opłacanych składek, a także uzależni wysokość indywidualnego świadczenia od indywidualnie wnoszonych składek. Będzie to zatem dodatkowy czynnik zwiększający aktywność zawodową Polaków.

Zagwarantowanie wysokości emerytury

Przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy uzależnionej od sumy składek na koncie ubezpieczonego nie spowoduje pomniejszenia stanu konta ubezpieczonego służącego w przyszłości do obliczenia emerytury ani zmiany zasad jego waloryzacji. Nieuszczerplony stan konta byłby waloryzowany według zasad obowiązujących przy waloryzacji podstawy obliczenia emerytury.

Szacunki skutków finansowych, zmniejszenie wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, są przedstawione w poniższej tabeli.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Spadek wydatków FUS (w mln zł)	8	41	94	167	254	422	581	814	1036	1325	1600

Źródło: Obliczenia na podstawie danych ZUS (w cenach 2009 r.).

2d. Odsztywnienie wydatków publicznych

Obniżenie wydatków publicznych jako warunek trwałego ograniczenia nierównowagi fiskalnej

Doświadczenia wielu krajów pokazują, że skuteczne ograniczenie nierównowagi fiskalnej musi w dużej mierze opierać się na zmniejszeniu wydatków publicznych (poziomu lub przynajmniej dynamiki). Jest to tym bardziej istotne w przypadku Polski, gdzie poziom wydatków (w relacji do PKB) jest zbyt wysoki zważywszy na poziom rozwoju gospodarczego, na co wskazuje wiele analiz (m. in. MFW).

Podstawowym uwarunkowaniem efektywnej i – co ważne – trwałej konsolidacji finansów publicznych jest zatem obniżenie poziomu wydatków w relacji do PKB oraz poprawa ich struktury. Realizacji tego celu będą służyć działania podejmowane w kierunku racjonalizacji i uelastycznienia wydatków, a także zwiększenia udziału wydatków o charakterze prorozwojowym, na współfinansowanie wydatków ze środków Unii Europejskiej.

Wypełnienie warunków efektywnego funkcjonowania reguł wydatkowych

Kluczowe dla osiągnięcia trwałej stabilności finansów publicznych będzie wprowadzenie wiążących reguł wydatkowych, omówionych w działaniu 2a. W szczególności, w przypadku reguły wydatkowej służącej obniżeniu deficytu strukturalnego, warunkiem koniecznym jest silne ograniczenie wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne, oraz silne ograniczenie powstawania nowych takich ustaw. Wzrost tych wydatków w najbliższych latach nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym.

Konsolidacja finansów publicznych wymaga jednak dodatkowych działań, które nie mogą ograniczać się wyłącznie do wydatków o charakterze uznaniowym. Wydatki te stanowią bowiem około ¼ wydatków budżetu państwa, a nawet w tej grupie możliwości ich obniżania nie są nieograniczone. Zdecydowaną większość wydatków stanowią zatem tzw. wydatki sztywne, których poziom wynika z ustawowo określonych obowiązków państwa i na które rząd nie ma bezpośredniego wpływu w procesie kształtowania polityki budżetowej. Oznacza to, że bez przeprowadzenia zmian ustawowych, możliwości rządu dotyczące ograniczenia

wydatków, a tym samym stworzenia warunków dla wejścia w życie reguły docelowej, są dalece niewystarczające.

Należy równocześnie podkreślić, że na dług publiczny, a tym samym ryzyko przekroczenia obowiązujących progów ustawowych dla relacji długu publicznego do PKB, wpływa nie tylko sytuacja budżetu państwa, lecz całego sektora finansów publicznych, którego wydatki stanowią więcej niż dwukrotność wydatków budżetu państwa. Uniknięcie zagrożenia związanego z nadmiernym wzrostem długu wymaga zatem objęcia docelową regułą wydatkową możliwie szerokiego zakresu wydatków, co wymaga ich uelastycznienia oraz rozszerzenia obowiązywania reguły na jak największą część sektora.

Zwiększenie elastyczności wydatków publicznych

W rezultacie, podstawowym elementem konsolidacji finansów publicznych musi być ograniczenie udziału wydatków sztywnych (prawnie zdeterminowanych) w wydatkach ogółem, którego wysoki poziom jest zasadniczym problemem finansów publicznych w Polsce. Odsztywnienie wydatków nie tylko będzie sprzyjać przywróceniu równowagi fiskalnej i zapewnieniu jej trwałości poprzez stworzenie warunków dla skutecznego wprowadzenia reguły wydatkowej, lecz jest także warunkiem (sposobem) zmiany struktury wydatków i przeznaczenia większych niż dotychczas zasobów publicznych na realizację ważnych celów społeczno-gospodarczych, wspierających m.in. rozwój kraju, ochronę środowiska, itp.

Uelastycznienie wydatków publicznych zostanie dokonane poprzez przegląd sztywnych wydatków oraz ich racjonalizację. Obecnie bardzo duża liczba kategorii wydatków, które nie mogą być elastycznie kształtowane przez dysponentów środków publicznych ze względu na algorytm ich ustalania zapisany w ustawach, utrudnia realizację projektów wymagających dyskrecjonalnych decyzji o ich finansowaniu. Równocześnie należy podkreślić, że zniesienie lub ograniczenie mechanizmów sztywnych w przypadku wybranych wydatków nie oznacza braku możliwości ich podniesienia. Chodzi przede wszystkim o bardziej elastyczne i efektywne wydatkowanie środków.

Dostosowanie wydatków na wojsko do możliwości finansowych państwa w okresie pokryzysowym

Pierwszym z działań służących realizacji omawianego celu powinno być zredukowanie oraz dostosowanie do obecnych możliwości finansowych państwa wydatków wojskowych. Zgodnie z ustawą o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, na finansowanie potrzeb wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego. W 2010 r. kwota wydatków w ten sposób zdeteminowanych wyniosła 25,7 mld zł. NATO zaleca wprowadzić, by na wojsko przeznaczać rocznie nawet 2% PKB, jednak zalecenia tego nie przestrzega zdecydowana większość państw członkowskich NATO. W rzeczywistości Polska należy do grupy krajów o najwyższych wydatkach na obronę w relacji do PKB.

Obowiązywanie powyższej reguły jest przykładem mechanizmu wydatkowego, który wymaga nie tyle utrzymywania, co dalszego zwiększania bardzo wysokich nakładów na wojsko, niezależnie od możliwości finansowych państwa. Zniesienie tego mechanizmu i określenie wysokości wydatków na wojsko w sposób uwzględniający bieżącą sytuację finansów publicznych będzie ważnym krokiem w kierunku przeprowadzenia efektywnej konsolidacji finansów publicznych. W dodatku mamy sytuację, w której wydatki na wojsko są z góry określone, nie konkurują z innymi - czasami bardziej uzasadnionymi i w danej chwili potrzebnymi – wydatkami. Powoduje to sytuację, w której „budżet szuka wydatków” w tej dziedzinie, a nie – jak powinno być- odwrotnie. Skutkuje to niewystarczającym uzasadnieniem wielu wydatków wojskowych i nieefektywnością w gospodarowaniu środkami. Nie można utrzymywać takiego stanu rzeczy i dlatego Rząd proponuje zniesienie tego zapisu w ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, i poddania ich tym samym rygorom co pozostałe wydatki niezdeteminowane prawnie i ich określaniu w oparciu o rzeczywistą analizę potrzeb (zgodnie z zasadami efektywnego budżetowania zadaniowego).

3. Skutki dla finansów publicznych

W efekcie wyżej przedstawionych zmian w finansach publicznych osiągnięte zostaną przedstawione poniżej bezpośrednie oszczędności w wydatkach publicznych. W sumie będzie to około 11,6 mld zł łącznie do roku 2012, ale ten skutek co najmniej podwoi się do roku 2020 r. W długim okresie, dzięki tym rozwiązaniom oszczędności wyniosłyby ok. 19 mld zł w jednym tylko roku (2060 r.).

Jednak efekt powyższych zmian to nie tylko skutki o charakterze finansowym i nie tylko bezpośrednie. Oprócz tychże nastąpi znacząca poprawa jakości finansów publicznych, wzmocnienie wiarygodności polityki fiskalnej, uchylenie procedury nadmiernego deficytu, odejście od zagrożenia przekroczenia progów ostrożnościowych w finansach publicznych, wzmocnienie fundamentów polskiej gospodarki i jej potencjału – a w efekcie powyższych zmniejszenie ryzyk i tym samym kosztów finansowania rozwoju polskiej gospodarki.

Skutek finansowy (oszczędności)	... do 2012 r. (skumulowany)	... do 2020 r. (skumulowany)	... w 2060 r. (w jednym roku)
Działanie 2a	ok. 10,00 mld zł	Po osiągnięciu <i>MTO</i> reguła doraźna zostanie zastąpiona regułą docelową, która będzie utrzymywać relację wydatków publicznych do PKB poniżej 40% i dług publiczny poniżej 45%	
Działanie 2b	0,00 mld zł	0,92 mld zł	16,2 mld zł
Działanie 2c	0,02 mld zł	6,20 mld zł	ok. 2,0 mld zł
Działanie 2d	1,56 mld zł	15,60 mld zł	ok. 1,0 mld zł
Razem	11,58 mld zł	min. 22,72 mld zł	min. 19,20 mld zł

*) w cenach 2009 r.